

Un enfoque del desplazamiento basado en los desastres: los desplazados internos en Filipinas

Reinna Bermudez, Francis Tom Temprosa y Odessa Gonzalez Benson

A falta de una política nacional sobre el desplazamiento interno, Filipinas ha utilizado un marco de gestión de desastres para hacer frente al desplazamiento provocado por el conflicto respecto al terrorismo en la ciudad de Marawi. Sin embargo, esa respuesta carece de una base que se asiente en los derechos.

Un enfrentamiento armado de cinco meses de duración entre las fuerzas armadas del Estado y el Grupo Maute (inspirado en el Estado Islámico) que comenzó en mayo de 2017 provocó el desplazamiento de unas 360 000 personas de la ciudad de Marawi en Mindanao, en el sur de Filipinas. Estas personas desplazadas internas se refugiaron principalmente en centros de evacuación en zonas vecinas y en casa de familiares de fuera de Marawi. Según los informes de la ONU de agosto de 2018, más de 320 000 desplazados internos han regresado a zonas declaradas seguras por los militares pero todavía se están llevando a cabo esfuerzos de reconstrucción y 69 412 desplazados internos permanecen en el limbo¹.

Filipinas carece de una legislación específica para las personas desplazadas

internas. En su lugar, las directrices jurídicas para la respuesta del Estado en casos de desplazamiento se basan en la Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Filipinas de 2010 (PDRRMA, por sus siglas en inglés)². Esta ley reconfigura el papel tradicional de los organismos gubernamentales locales y nacionales y les confiere una responsabilidad adicional en la respuesta ante desastres. La PDRRMA fue aclamada como un hito cuando se aprobó pero las limitaciones de este marco jurídico se hacen evidentes ahora. Trata principalmente de estructuras más que de derechos y normas, de agentes de la respuesta más que de personas desplazadas, y esto no se traduce en una respuesta sistemática y eficiente; los esfuerzos de recuperación se siguen realizando sobre una base ad hoc tras los desastres. Además, no utiliza ningún lenguaje

de derechos, excepto en sus declaraciones no vinculantes. La falta de un apoyo claro basado en los derechos humanos a este marco jurídico e institucional afecta, por consiguiente, a los procesos de planificación ulteriores y a la implementación de la respuesta.

Que el Gobierno emplee algunos fondos para desastres acarrea largos procesos de obtención y desembolso y retrasa la provisión de respuesta. La PDRRMA también ha proporcionado orientación sobre la creación de fondos fiduciarios especiales para la respuesta de emergencia a los



ACNUR/Alexis Ongiall

Este centro de evacuación en la ciudad de Iligan, Filipinas, alberga a 56 familias desplazadas por el conflicto de Marawi.

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

que los Gobiernos locales deben transferir el saldo no utilizado de años anteriores, pero algunos no lo hacen, lo que debilita aún más la capacidad local de respuesta³.

Las normas que componen la PDRRMA prohíben a los desplazados internos vender sus artículos de socorro a cambio de dinero en efectivo, aunque los bienes suministrados sean de baja calidad y poco variados. El seguimiento realizado por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas (CDH) muestra que no se estaba satisfaciendo la necesidad de otros bienes aparte de los de socorro. Además, algunos desplazados internos declararon que había proveedores de servicios que les amenazaban con ponerles en la “lista negra” y cortarles la ayuda si vendían los artículos recibidos. Esto va en contra de las normas Esfera mínimas que establecen que a los desplazados internos se les debería permitir vender los bienes recibidos para cubrir otras necesidades básicas y por dinero en efectivo⁴.

Algunas comunidades desplazadas no tenían acceso ni a medios de subsistencia ni a oportunidades para conseguir efectivo, lo que hacía que les resultara más difícil recuperarse de la crisis. Otros lugares de evacuación carecían de instalaciones para la atención médica de emergencia. Las mujeres y las niñas desplazadas también experimentaron una mayor vulnerabilidad, en particular al acoso sexual y la trata, debido a la falta de mecanismos que tuvieran en cuenta las cuestiones de género en las zonas de evacuación (donde, por ejemplo, no existía separación entre las letrinas de los hombres y las de las mujeres y que, en algunas zonas, eran adyacentes). Los desplazados internos tienen restringida la movilidad y con frecuencia se les pide que presenten sus documentos de identidad ante las autoridades, aunque se hayan perdido o destruido durante el exilio.

A pesar de las rígidas estructuras esbozadas por la PDRRMA, los mecanismos de coordinación de los campamentos eran problemáticos por la confusión con respecto a qué autoridades gubernamentales debían liderar los esfuerzos de coordinación. Los Gobiernos locales de acogida tampoco disponían de los recursos adecuados para atender las necesidades de los desplazados internos⁵.

El Equipo Nacional de Trabajo Bangon Marawi ha irrumpido en la escena como organismo interinstitucional a múltiples niveles encargado de supervisar la implementación

de la respuesta, pero también ha tenido retos a los que enfrentarse. Este grupo de trabajo surge a raíz del Programa Bangon Marawi de Rehabilitación y Recuperación Global (BMCRRP, por sus siglas en inglés), la principal política que guía los esfuerzos para abordar el desplazamiento interno derivado del conflicto de Marawi (pero que aún no se ha ejecutado en su totalidad). Fue creado por el presidente Duterte en julio de 2017 como una respuesta ad hoc específica a la crisis de Marawi, más que en consonancia con la PDRRMA.

El BMCRRP basó su programación en evaluaciones de necesidades posconflicto y en consultas realizadas a la comunidad para conocer sus opiniones —a los propios desplazados internos, así como a sus representantes y otras partes interesadas de la comunidad— y en planes de Gobiernos locales y de otras partes interesadas. El tener en cuenta las opiniones de los desplazados internos y de las partes interesadas de la comunidad es una forma de reconocimiento de la importancia de sus puntos de vista a la hora de realizar una planificación y una implementación exitosas. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones sigue siendo de arriba abajo: estas partes interesadas no formaron parte de la estructura institucional utilizada para planificar y dirigir el grupo de trabajo.

La respuesta a la crisis de Marawi ha estado militarizada desde el principio, o al menos cuenta con una fuerte presencia militar. El Departamento de Defensa Nacional, que lidera tanto el Grupo de Trabajo como la implementación de la PDRRMA a través del Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres, se encarga de la rehabilitación de los desplazados internos y de la coordinación de los esfuerzos de recuperación en Marawi.

Sin unos derechos específicos, los desplazados internos no pueden reclamar al Gobierno unas prestaciones determinadas ni pedir que se lleven a cabo acciones concretas o participar en el diálogo sobre los mínimos y la calidad de las respuestas al desplazamiento. Unos procesos más participativos y unos compromisos más firmes en materia de derechos humanos a nivel institucional podrían mejorar en gran medida las respuestas al desplazamiento interno en este caso. Un enfoque que incorporara los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos tendría el potencial de facilitar una respuesta de emergencia y un proceso de rehabilitación que

sean eficientes y cumplan con los compromisos existentes en materia de derechos humanos. Se han redactado leyes sobre el desplazamiento interno, entre ellas disposiciones —en consonancia con los Principios Rectores—, que garantizarían el acceso de los desplazados internos a bienes y servicios, y exigirían responsabilidades a los culpables del desplazamiento arbitrario. Sin embargo, esos proyectos llevan alrededor de una década desvaneciéndose en el Congreso de Filipinas. Es necesario que los organismos nacionales de derechos humanos y otros agentes, tanto locales como internacionales, mantengan una atención y una participación constantes para ayudar a poner en práctica esas leyes.

Reinna Bermudez reinna.chr@gmail.com

Oficial Encargada, Centro de Crisis, Conflicto y Protección Humanitaria de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de Filipinas <http://chr.gov.ph/>

Francis Tom Temprosa temprosa@umich.edu

Doctorando en Ciencias Jurídicas, becario del programa Michigan Grotius, Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan www.law.umich.edu/prospectivestudents/graduate/degreeprograms/sjd/Pages/francis-tom-temprosa.aspx

Odessa Gonzalez Benson odessagb@umich.edu

Profesora Adjunta, Escuela de Trabajo Social y Escuela de Estudios Urbanos de Detroit, Universidad de Michigan <https://ssw.umich.edu/faculty/profiles/tenure-track/odessagb>

1. bit.ly/Philippines-bulletin-August2018
2. www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/
3. Comisión sobre el Informe de Auditoría del Fondo de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (DRRM Fund) (2016)
4. Normas mínimas del Proyecto Esfera en abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene, Nota orientativa 4, pág. 95 bit.ly/Sphere-Minimum-Standards-WASH
5. La Comisión de Derechos Humanos ha emprendido actividades de seguimiento en zonas afectadas por la crisis de Marawi, que se han llevado a cabo de forma conjunta con oficinas regionales de la Comisión y de la Comisión Regional de Derechos Humanos del Gobierno regional que abarcan la zona de Marawi.

La reubicación planificada en Asia y el Pacífico

Jessie Connell y Sabira Coelho

En Asia y el Pacífico se están poniendo en marcha políticas prometedoras para hacer frente a los desplazamientos relacionados con el clima y los desastres, pero aún no se han establecido las estructuras de gobernanza más profundas necesarias para que se incorporen sistemas de protección, especialmente en el caso de la reubicación planificada. Cabría hacer más hincapié en ayudar a los Gobiernos a establecer estructuras interministeriales que estén preparadas para hacer frente a las complejas cuestiones transversales que entraña la reubicación planificada.

Los procesos ambientales, entre ellos el cambio climático y los desastres, se combinan con otras presiones para incrementar el riesgo de desplazamiento de las comunidades vulnerables de Asia y el Pacífico. Los desplazamientos se producen como consecuencia de los frecuentes desastres repentinos (como ciclones, inundaciones y amenazas no climáticas) y procesos de evolución lenta (como el aumento del nivel del mar). Aunque la reubicación se considere el último recurso, la migración espontánea impulsada por la comunidad y las reubicaciones “planificadas” respaldadas por el Gobierno se están produciendo tanto en zonas rurales como urbanas, ya que los pueblos buscan tierras más seguras y productivas, y medios de vida alternativos.

En el complejo proceso de reubicación confluyen cuestiones políticas, ambientales, jurídicas y sociales, entre ellas las arduas negociaciones entre las autoridades, los

desplazados y las comunidades de acogida sobre las tierras, la vivienda y la propiedad. También exige que se establezcan sistemas de protección para minimizar las a menudo dañinas repercusiones de la reubicación¹.

Como parte de los planes de reubicación dirigidos por el Gobierno se han llevado a cabo consultas que históricamente han sido inadecuadas (especialmente con mujeres y colectivos marginados), con unos mecanismos de reclamación con frecuencia limitados también, y cuya selección del lugar de ubicación era pobre y la ayuda para la recuperación, mínima. Las comunidades que tratan de reubicarse a menudo reciben apenas unas directrices limitadas por parte de las autoridades nacionales y locales sobre el proceso de reubicación, la forma de acceder a los servicios en sus nuevas ubicaciones y cómo negociar nuevos acuerdos sobre las tierras. Esto origina múltiples retos en las nuevas localizaciones